7
Onderwijstoezicht

Aan de orde is de behandeling van:
- **het Voorstel van wet van de leden Bisschop, Van Meenen en Rog tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet primair onderwijs BES, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet voortgezet onderwijs BES en de Wet op het onderwijstoezicht in verband met een doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht (33862).**

De **voorzitter**:
Mag ik de leden vragen om niet allemaal naar de initiatiefnemers te lopen om hun de hand te schudden? Ik vraag u om gewoon uw plaats in te nemen. Ik heet de initiatiefnemers, de heren Bisschop, Van Meenen en Rog van harte welkom in de Eerste Kamer. De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heb ik reeds welkom geheten.

De beraadslaging wordt geopend.

☐

Mevrouw **De Vries-Leggedoor** (CDA):
Voorzitter. Allereerst danken de leden van de CDA-fractie de heer Bisschop in het bijzonder, maar ook de later aangeschoven heren Van Meenen en Rog, voor het vele werk dat met dit initiatiefwetsvoorstel gepaard is gegaan. Het is volgens mij een hele klus.

Met dit wetsvoorstel worden namelijk nogal wat wetten gewijzigd. De Wet op het primair onderwijs, de Wet op het primair onderwijs BES, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs BES en de Wet op het onderwijstoezicht. De kern van dit initiatiefwetsvoorstel is in de ogen van de CDA-fractie de verhouding en tevens het onderscheid tussen deugdelijkheidseisen en toezicht aan de ene kant en advies en stimulering aan de andere kant.

Artikel 23 van de Grondwet geeft aan hoe de kwaliteit van het onderwijs wordt gewaarborgd. Dat gebeurt door middel van bij wet geregelde deugdelijkheidseisen. Deugdelijkheidseisen zijn objectiveerbare, zoveel mogelijk op het niveau van de wet geregelde algemene kwaliteitsnormen, waarvan is aangetoond dat zij noodzakelijk zijn voor goed onderwijs en die zodanig helder zijn dat de vrijheid van richting en inrichting gewaarborgd blijven. De Grondwet heeft met de introductie van het begrip "deugdelijkheidseis" ook een begrenzing aangebracht. Deugdelijkheidseisen geven de hoofdlijnen aan van wat nodig is voor goed onderwijs en dienen te waarborgen dat scholen vrij zijn in de manier waarop zij denken daaraan te kunnen voldoen. Behoudens het toezicht van de overheid daarop, is het geven van onderwijs vrij. Toezicht op de kwaliteit van het onderwijs kan daarom alleen betrekking hebben op de naleving van de deugdelijkheidseisen.

Elke onderwijssector heeft een eigen onderwijswet. Alleen de onderwijswetten geven regels voor deugdelijk goed onderwijs. Een school die de onderwijswet naleeft, doet wat nodig is om goed onderwijs aan te bieden en heeft daarmee recht op bekostiging. Tot 2002 werkte dat ook zo. In sectorwetten werd het toezicht op het onderwijs en de deugdelijkheid ervan opgedragen aan de minister en onder zijn of haar gezag uitgeoefend door de Inspectie van het Onderwijs. Toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften stond hierbij centraal. De tweede taak van de inspectie betrof de stimuleringstaak: het bevorderen van de bloei van het onderwijs door scholen te adviseren over mogelijke kwaliteitsontwikkeling.

In 2002 veranderde dat. Dat kwam niet alleen doordat de inspectietaken uit de sectorwetten werden overgeheveld naar de Wet op het onderwijstoezicht, want dat zou je kunnen zien als een formaliteit. Wat verder ging, was dat de adviesfunctie, de stimuleringstaak, van de inspectie als zelfstandige taak werd geschrapt. De wetgever vond het in die tijd niet meer passen bij de professionele afstand die de inspectie diende in te nemen bij het toezicht. Het streven was ook nobel. De scholen waren immers volwassen genoeg om zelf hun boontjes te doppen. Naast het toezicht op de naleving van de wettelijke voorschriften kreeg de inspectie als nieuwe taak het beoordelen van de kwaliteit van het onderwijs en moest ze haar oordeel per instelling openbaar maken. Bij de beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs richt de inspectie zich niet alleen op de naleving van wettelijke voorschriften, maar ook op andere aspecten van kwaliteit, nader uit te werken in een door de inspectie vast te stellen toezichtkader. Eén en ander leidde tot termen als "zwak" en "zeer zwak".

De leden van de CDA-fractie vragen zich af wat de consequenties van dit initiatiefwetsvoorstel zijn voor het voorgaande. In de memorie van antwoord lezen we dat de initiatiefnemers hierover ten principale anders denken dan het kabinet. De initiatiefnemers vinden het — althans, zoals wij dit lezen — in tegenstelling tot het kabinet onwenselijk dat de inspectie zonder wettelijke basis zelf zou overgaan tot het invoeren van een kwaliteitsschaal en het opplakken van etiketten als "goed" en "excellent". Je kunt je ook afvragen of dit nog past bij een stimulerende en adviserende taak van de inspectie. Het wetsvoorstel voorziet enkel in een wettelijke basis voor "zeer zwak". Vanwege de bijzondere rol die leerresultaten nu al in de wetgeving innemen, vinden wij dat goed.

Gezien de kern van dit initiatiefwetsvoorstel — dat is kort door de bocht gezegd: toezicht op wettelijk vastgestelde deugdelijkheidseisen en verder stimulering en advies — vragen wij de staatssecretaris of hij bij aanvaarding van dit initiatiefwetsvoorstel, ook al is het niet wat hij het liefst had gezien, dat als uitgangspunt van zijn handelen zal zien en het dus consequenties zal hebben voor huidig en toekomstig beleid, dus ook voor het beoordelen van het toetsingskader 2017 van de inspectie. Ik hoor hier graag een reactie op van de staatssecretaris. Afhankelijk daarvan zullen wij bezien wat wij in tweede termijn doen.

Dat deugdelijkheidseisen zorgvuldigheid en een wettelijke basis behoeven, is voor ons evident. Dat dat niet betekent dat er alleen maar eisen bijkomen en niet gekeken wordt naar wat er achterhaald is en weg kan, is dat ook. Daarom zijn we blij met de toezegging van de bewindspersonen dat ze, conform de motie-Straus/Dijkgraaf, de huidige deugdelijkheidseisen zullen wegen op hun hedendaagse toepassing, consistentie en effectiviteit. Met enige verbazing lazen we dat een actueel overzicht van deugdelijkheidseisen nu ontbreekt. Het overzicht ziet de CDA-fractie samen met de

eventueel gewenste wijzigingen naar aanleiding van de genoemde motie graag in deze Kamer terug. Kan de staatssecretaris dit toezeggen?

Deugdelijkheidseisen verdienen, naast een wettelijke basis, zorgvuldigheid. Het in de Tweede Kamer tijdens de behandeling door middel van amendering — ik heb het dan over het amendement op stuk nr. 17 van de leden Straus en Jadnanansing over de input van leerlingen op het personeelsbeleid — toevoegen van een deugdelijkheidseis, vinden wij op het randje. Niet vanwege de inhoud, maar wel vanwege het proces. Het antwoord op onze schriftelijke vraag daarover accepteren wij, maar dit verdient in onze ogen geen schoonheidsprijs en staat in de ogen van mijn fractie haaks op de zorgvuldigheid die betracht moet worden bij het stellen van deugdelijkheidseisen. Het gaat ons in dezen dus om het principe, niet om de inhoud. We kunnen ons niet voorstellen dat de initiatiefnemers dit niet met ons eens zijn, maar mochten we ons vergissen dan horen wij dat graag. In dit geval is het dus ook: wie zwijgt, stemt toe.

Concluderend kan gesteld worden dat systeem en praktijk van het onderwijstoezicht waar het kwaliteitsoordelen in aanvulling op deugdelijkheidseisen betreft op gespannen voet staan met de tekst en de bedoeling van de Grondwet, namelijk dat de vrijheid van onderwijs alleen mag worden beperkt door wettelijke voorschriften waarvan is aangetoond dat zij noodzakelijk zijn met het oog op de deugdelijkheid van het onderwijs. Tegelijk wordt met dit initiatiefwetsvoorstel de stimulerende, adviserende taak van de inspectie weer in ere hersteld. Wij waarderen dit in beginsel positief. De leden van de CDA-fractie wachten echter de beantwoording met belangstelling af.

☐

De heer **Bruijn** (VVD):
Voorzitter. Het wetsvoorstel waarover wij vandaag spreken, herijkt de verantwoordelijkheidsverdeling tussen en de rol van besturen en scholen enerzijds en het toezicht anderzijds. Aanleiding voor het wetsvoorstel is dat de wettelijke systematiek waarin naast deugdelijkheidseisen ook kwaliteitsaspecten bestaan, tot vervaging van de inspectietaken heeft geleid. De leden van de VVD-fractie kunnen de kern van het wetsvoorstel onderschrijven. De primaire verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs komt bij de scholen zelf te liggen. Het gaat dus om het verhaal van de school. Tegelijkertijd zijn de nodige waarborgen ingebouwd door het toezicht op essentiële randvoorwaarden.

We danken de initiatiefnemers voor de beantwoording in de memorie van antwoord en de regering voor de kabinetsreactie op het voorlopig verslag. We hebben nog enkele aanvullende vragen. Die betreffen ten eerste de proportionaliteit. Er zijn op dit moment betrekkelijk veel deugdelijkheidseisen waaraan scholen moeten voldoen. De omvang en het relatieve belang van specifieke wetsvoorschriften voor de uiteindelijke onderwijskwaliteit variëren sterk. De Onderwijsraad wijst erop dat met het stellen van nieuwe deugdelijkheidseisen uiterst terughoudend moet worden omgegaan. De initiatiefnemers vinden het blijkens de memorie van antwoord, op pagina 2, belangrijk dat de bestaande deugdelijkheidseisen periodiek worden getoetst op de noodzaak ervan. Het risico bestaat immers dat wel voortdurend eisen worden toegevoegd, maar dat eisen niet worden geschrapt wanneer de noodzaak ervan niet meer aanwezig is.

De initiatiefnemers constateren dat ten aanzien van verschillende onderdelen van de onderwijswetgeving fundamentele doordenkingen aan de orde zijn. Ze wijzen onder meer op de discussie over de fusietoets en de bezinning op de reikwijdte van de kerndoelen onder leiding van het Platform Onderwijs2032. Zij hopen dat deze trajecten uiteindelijk bijdragen aan het bevorderen van compacte en doelgerichte onderwijswetgeving die dienstbaar is aan de kwaliteit van het onderwijs, waarvoor de vrijheid van onderwijs een belangrijke voorwaarde vormt. De leden van mijn fractie kunnen zich technisch gezien wel vinden in het antwoord van de initiatiefnemers, met name in de intentie om zuinig aan te doen met het aantal deugdelijkheidseisen, maar hun zorgen zijn niet geheel weggenomen. Als meer sturing op kwaliteit en kwaliteitsniveaus wenselijk is, is de verleiding groot om de aard en het aantal deugdelijkheidseisen verder op te tuigen. Hoe terughoudendheid te waarborgen? Hoop en intentie omvatten geen waarborg.

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks):
Ik heb een vraagje aan de heer Bruijn. Hij zegt dat er zo veel deugdelijkheidseisen zijn dat er terughoudendheid betracht moet worden. Dat kan ik mij voorstellen. De vorige spreekster, mevrouw De Vries-Leggedoor, hoorde ik zeggen dat er geen actuele lijst met het aantal deugdelijkheidseisen is. Moet het inzicht in het aantal deugdelijkheidseisen en de lijst niet voorafgaan aan het oordeel van deze Kamer? Is dat niet de juiste volgorde? Wellicht komen we daarna tot die conclusie en stellen we voor om terughoudend te zijn.

De heer **Bruijn** (VVD):
Daar ben ik het geheel mee eens, al heb ik nog niet de conclusie getrokken dat het er te veel zijn. Ik heb de woorden "betrekkelijk veel" gebruikt.

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks):
Dat is uitlokking. De kwalificatie "veel", "betrekkelijk veel" of "te veel", suggereert, zeker als je dat vervolgens koppelt aan het advies om terughoudend te zijn, dat wij een criterium hebben, namelijk dat er een bepaald maximum is dat wij niet moeten overschrijden, of dat nu kwalitatief is of kwantitatief. Daarover gaat het natuurlijk niet, wel over de vraag of het nodig is om aan een aantal punten deugdelijkheidseisen toe te voegen en of het nodig is om andere te schrappen en dergelijke. Volgens mij zijn wij het inderdaad niet oneens over de aard van de weging daarvan. Ik stel alleen een vraag over de volgorde. Moeten we niet eerst inzicht daarin hebben en daarna eventueel een conclusie trekken over wat daarmee te doen?

De heer **Bruijn** (VVD):
Ik ben het zeer met de heer Ganzevoort eens dat we eerst een inventarisatie moeten hebben, overigens conform de daarvoor inmiddels in de Tweede Kamer aangenomen motie inzake de deugdelijkheidseisen en de evaluatie daarvan, voordat we de conclusie kunnen trekken dat het er te veel zijn.

Zoals gezegd, omvatten hoop en intentie geen waarborg. Kunnen wij niet meer doen dan hopen dat trajecten zoals

Platform Onderwijs2032 uiteindelijk bijdragen aan het bevorderen van compacte en doelgerichte onderwijswetgeving? Hoe zien de initiatiefnemers dit? Waarop baseren zij hun hoop? Is de genoemde periodieke toetsing op de noodzaak van deugdelijkheidseisen naar de mening van de initiatiefnemers voldoende waarborg? Kan de regering toezeggen dat zij bij het stellen van nieuwe deugdelijkheidseisen terughoudendheid zal betrachten? Is de regering bereid om toe te zeggen de ontwikkeling van het pakket aan deugdelijkheidseisen mee te nemen in de wetsevaluatie die, conform een andere in de Tweede Kamer aangenomen motie, na, naar ik meen, vier jaar zal plaatsvinden?

Ik kom op de taken van de inspectie. Een zorg van de VVD-leden betreft het ontbreken van een reflectie op de uitwerking van het onderscheid tussen oordelen en stimuleren. Technisch gesproken beperkt het oordeel van de inspectie zich tot het naleven van de deugdelijkheidseisen. Maar hoe lezen een leraar en een ouder een inspectierapport? De bevindingen van de inspectie over andere aspecten van kwaliteit dan de deugdelijkheidseisen, die uitmonden in aanbevelingen voor verbetering, worden natuurlijk ook gezien als oordeel: als er iets te verbeteren valt, zal er wel iets mis zijn. Of, zoals de indieners zelf schrijven in de memorie van antwoord op pagina 5: het is niet uit te sluiten dat bevindingen in het kader van de stimulerende taak door betrokkenen soms ook normerend kunnen worden opgevat. Ook de Raad van State betwijfelt of de voorstellen om de toezichthoudende taak van de inspectie duidelijker af te bakenen van de stimulerende taak, afdoende zijn. De bevorderende taak kan naar de aard toch ook een normerende werking hebben, zoals de GroenLinksfractie naar voren heeft gebracht in het voorlopig verslag?

Uit de memorie van antwoord blijkt de bedoeling van de initiatiefnemers om de controlerende en stimulerende rol van de inspectie scherper te onderscheiden. Dit acht de VVD-fractie een groot goed. Ook geluiden uit het veld, zoals de PO-Raad, gaan in die richting. De wens om dat onderscheid glashelder aan te brengen, zoals ook verwoord in antwoord op eerste schriftelijke vragen van D66 en Partij van de Arbeid, kunnen wij onderschrijven. Tegelijkertijd zien wij in de uitwerking nog wel twee punten van zorg. De eerste is dat wettelijke deugdelijkheidseisen niet altijd eenduidig zijn. Men voldoet al dan niet aan de wet. Waar ligt dan de cesuur bij bijvoorbeeld de eis van het bieden van een ononderbroken ontwikkelingsweg? Dit leidt ertoe dat de inspectie aan scholen wil teruggeven dat ze, naast wel of niet aan de wet voldoen, ook nog een soort buitencategorie van "voldoet in ruime mate aan de wet" wil gaan hanteren als uitwerking van het nieuwe waarderingskader. Is dit nu stimulerend of controlerend, zo vraagt mijn fractie de initiatiefnemers en ook de regering.

De heer **Schalk** (SGP):
Collega Bruijn constateert evenals ik dat er rondom de deugdelijkheidseisen nog vragen zijn. Ik heb gelezen dat de initiatiefnemers zeggen dat zij juist niet ingaan op de deugdelijkheidseisen, al moeten ze wel getoetst worden. Heeft de heer Bruijn suggesties voor degene die dat zou moeten doen en de termijn waarop dat zou moeten gebeuren?

De heer **Bruijn** (VVD):
Daar heb ik zeker suggesties voor. Ik kom er later in mijn inbreng op terug, als de voorzitter mij toestaat.

Ten tweede lijkt het glasheldere onderscheid te worden vertroebeld doordat men, net als bij deugdelijkheidseisen, ook bij overige kwaliteitsaspecten met predicaten en labels wil gaan werken. Men belandt dan in een semantische discussie. Wordt de bevinding "kan beter" niet gelezen en ervaren als een oordeel "onvoldoende of zwak"? Op de vraag of een gedifferentieerd oordeel tot een verbetering van de onderwijskwaliteit leidt, geeft vooralsnog slechts een derde van de schoolleiders en -bestuurders aan te denken dat dit stimulerend zal werken. Dat staat ook vermeld op pagina 3 van de beleidsreactie op onder meer de evaluatie van het toezichtkader vo 2013 van 19 mei 2015. De VO-raad is er huiverig voor dat dergelijke predicaten een onevenredig grote rol gaan spelen in de schoolkeuze van ouders en leerlingen, met aanzienlijke gevolgen voor de verhoudingen tussen scholen in de regio. Anderzijds is mijn fractie er zeker gevoelig voor dat een predicaat ook een stimulans kan inhouden. "Goed gedaan" is uit de mond van een grootvader naar zijn kleinkind een onomstreden liefdevolle stimulans, zo zeg ik tegen de indieners, van wie tenminste een enkeling naar ik weet fervent oppasgrootvader is. U mag raden welke. Wie van de drie? Daarover ging het vanmorgen ook. Nu zou men kunnen tegenwerpen dat de overheid geen grootvader is, maar onderwijs moet evengoed wel stimuleren. Zodra de kwaliteit achterblijft en een school zwak is, moet de overheid eisen gaan stellen. Een zwakke school moet zelfs onder curatele worden gesteld, zo lees ik althans in een der liberale verkiezingsprogramma's dat juist op dit onderdeel ook zeer herkenbaar was voor mijn partij. Ik lees daar ook dat ouders steeds meer op basis van het kwaliteitspredicaat een school kiezen. Ik lees niet dat daarom dat predicaat maar afgeschaft of voorkomen moet worden. Sterker, het is dankzij de motie-Pechtold (31700-VIII, nr. 126) van 18 december 2008 dat scholen een jaar lang het predicaat "zeer zwak" kunnen hebben. De PO-Raad stelt als alternatief voor, de bevindingen alleen via een kwalitatieve rapportage en dus zonder label aan scholen terug te geven. Hoe kijken de initiatiefnemers en de regering hiertegen aan?

Over de inspectietaken en de onderwijskwaliteit heb ik nog een algemenere doch niet minder belangrijke vraag.

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks):
Dit lijkt mij voor het debat van vandaag een aangelegen punt. Collega De Vries-Leggedoor begon er ook over. Hoe ziet de fractie van de VVD het verschil van interpretatie dat de regering en de initiatiefnemers kennelijk hebben van de wenselijkheid, wettigheid of mogelijkheid van die kwaliteitsschaal?

De heer **Bruijn** (VVD):
Ik meen dat ik zojuist de voor- en nadelen heb geschetst. Daarover heb ik vragen gesteld aan de indieners en de regering. Ik wacht de antwoorden daarop graag af, alvorens een oordeel te vellen.

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks):
Dank, maar dit gaat over iets anders. Het gaat mij meer om de situatie waarin een wetsvoorstel voorligt, en waarbij de initiatiefnemers aan de ene kant en de regering aan de andere kant een andere interpretatie geven als het gaat om de reikwijdte van dit wetsvoorstel. Ik vraag u niet om daarin een standpunt in te nemen, maar om het verschil te taxeren.

De heer **Bruijn** (VVD):
Ik wil eerst de antwoorden van indieners en regering afwachten, alvorens de conclusie te trekken dat het wetsvoorstel op dit moment te onhelder zou zijn.

Met betrekking tot de inspectietaken en onderwijskwaliteit stel ik nog een meer algemene, doch niet minder belangrijke vraag. Mijn fractie heeft met instemming kennis genomen van de uitspraak van de initiatiefnemers op pagina 3 van de memorie van antwoord dat scholen worden gestimuleerd om actief te zijn wanneer hun eigen visie en inbreng centraal staan. Dit lijkt mijn fractie geheel in lijn met het alom en Kamerbreed, dat wil zeggen Tweede Kamerbreed, gelauwerde, ja omarmde rapport-Dijsselbloem. Grosso modo werd in dat rapport geconcludeerd dat in het gehele onderwijs het wat, dus eindtermen of leerdoelen, beter zou moeten worden vastgesteld, het hoe, dus de vraag hoe leerling, docent en instelling tot dat einddoel komen, meer zou moeten worden overgelaten aan de genoemde betrokkenen zelf en het of, dus de vraag of die einddoelen ook behaald worden, beter en innovatiever zou moeten worden getoetst. Hoe wegen de initiatiefnemers de onderhavige wetswijziging, althans het voorstel daartoe, tegen deze conclusies van het genoemde rapport? Is deze wet Dijsselbloem-proof? Gaan wij nu daadwerkelijk toezien op het wat en het of en beperken wij ons daartoe? Het voorstel neemt, zoals vermeld op pagina 3 van de memorie van antwoord, het schoolplan als uitgangspunt voor het onderzoek van de inspectie. Maar gaat het dan niet voor dat men het weet toch over het hoe? De regering ziet, zoals verwoord in haar brief aan de Eerste Kamer van 29 januari 2016, een goede school als een school waar leraren onder gunstige schoolcondities goed onderwijs geven, zodat alle leerlingen optimale opbrengsten realiseren in alle leer- en vormingsgebieden. Zou het kwaliteitstoezicht dan niet, indachtig "Dijsselbloem", meer moeten zijn gericht op die opbrengsten in termen van leerwinst of toegevoegde waarde, dan op de condities?

Naar het gebruik van leerwinst en toegevoegde waarde als opbrengstparameters in het onderwijs is door diverse instanties, waaronder niet in de laatste plaats het ministerie zelf, de laatste jaren uitstekend onderzoek verricht. Het gebruik van leerwinst had in de pilots een stimulerende invloed op de kwaliteit van het onderwijs, zoals vermeld op pagina's 54 en 55 van het rapport van de inspectie ter zake. Hoe zien de initiatiefnemers en de regering dit? En zou in het verlengde van deze discussie, als het om de leraren gaat, het toezicht niet meer moeten zijn gericht op de vraag of zij hun vak in voldoende mate bijhouden volgens normen die zij zelf in onderlinge samenspraak vaststellen en evolueren, dan op de vraag hoe zij dat precies doen en welke normen zij daarbij hanteren? Zo ja, is ter ondersteuning daarvan een snelle en volledige invoering van het door de onderwijscoöperatie en dankzij de staatssecretaris hiertoe geboden platform niet meer dan ooit noodzakelijk?

Ten slotte op dit punt: mijn fractie kan de initiatiefnemers, ook indachtig "Dijsselbloem", goed volgen in hun redenering in de memorie van antwoord dat de overheid niet anders kan dan afzien van het formuleren en hanteren van een breed kwaliteitsbegrip, aangezien daarvan per definitie ook levensbeschouwelijke overtuigingen, pedagogisch-didactische visies en persoonlijke voorkeuren deel uitmaken. Maar waarom hebben de initiatiefnemers de Afdeling advisering van de Raad van State dan niet gevolgd in de suggestie ter zake om het begrip "kwaliteit" helemaal te schrappen? Het door de initiatiefnemers in de memorie van antwoord op pagina 5 gehanteerde argument hiervoor, dat de term "kwaliteit" in het onderwijs en de maatschappij een belangrijke plaats heeft verworven, komt de leden van mijn fractie betrekkelijk generiek voor.

Het wetsvoorstel wijkt wat betreft bezwaar en beroep af van de huidige situatie. In het nieuwe wetsvoorstel is opgenomen dat besturen van scholen die als zeer zwak worden beoordeeld bezwaar en beroep kunnen aantekenen. Op dit moment kunnen besturen alleen een klacht indienen bij de inspectie over ondeugdelijk werk. Tegen het oordeel zwak of zeer zwak van de inspectie kan geen bezwaar en beroep worden ingesteld. Dit kan alleen tegen een sanctie, bijvoorbeeld een bekostigingssanctie, als gevolg van dat oordeel.

De initiatiefnemers geven in antwoord op schriftelijke vragen hierover van mijn fractie aan dat, wanneer scholen zich genoodzaakt zien om gebruik te maken van de geboden rechtsbescherming, zij daarmee niet gevrijwaard worden van de verantwoordelijkheid om te werken aan verbetering. Er zou geen schorsende werking uitgaan van het aantekenen van beroep en bezwaar. Mijn fractie constateert inderdaad dat uitgangspunt in de wet is dat bezwaar en beroep geen schorsende werking hebben. Dat is vastgelegd in artikel 6, lid 16 van de Algemene wet bestuursrecht. Het instellen van bezwaar tegen een besluit kan juist ook het effect hebben dat partijen eerder met elkaar in onderling overleg treden om tot een oplossing te komen. Het kan een stok achter de deur zijn voor dat gesprek. Bovendien bieden bezwaar- en beroepsmogelijkheden rechtsbescherming. Op zichzelf kan men daar principieel al niet tegen zijn. Maar scholen zelf kijken hier kennelijk toch anders naar. Energie steken in beroep en bezwaar betekent volgens hen mogelijk het stokken van de dialoog en het uitstellen van de acceptatie- en verbeterfase. De praktijk leert volgens veldpartijen dat je energie maar één keer kunt besteden: of in het juridische gevecht of in verbetering van de praktijk. Men is voorstander van oplossingen via een intensieve, goede dialoog, met het juridische traject als laatste instrument. Een oordeel van de rechter kan altijd nog gevraagd worden, zoals de staatssecretaris ook aangeeft in zijn brief van 11 september 2015. In die zin is rechtsbescherming dus al gewaarborgd, ook zonder deze wetswijziging en zulks naar tevredenheid van het veld. Het is in ieder geval opmerkelijk dat juist het veld zelf, bij monde van zowel de PO-Raad als de VO-raad, zijn zorg over juridisering uitspreekt en het verzoek doet de mogelijkheid tot bezwaar en beroep te heroverwegen.

Graag zou ik de initiatiefnemers, maar ook de regering willen vragen naar hun visie hierop. Specifiek zou ik willen vragen welke zeggenschap een medezeggenschapsraad heeft om de directie te dwingen in bezwaar en beroep te gaan. Kan de school de inspectie vragen om na bijvoorbeeld een jaar een tussenoordeel of nieuw oordeel uit te spreken?

Kan er een waarborg komen dat scholen altijd meteen aan de gang gaan met verbetering van de onderwijskwaliteit? De regering zou ik daarnaast willen vragen om de toezegging, dit onderwerp vier jaar na invoering expliciet mee te nemen in de evaluatie van de wet, conform het amendement nr. 16 van de leden Straus en Dijkgraaf. Tevens vraagt mijn fractie om een bevestiging van de toezegging in de brief van de regering aan deze kamer van 29 januari 2016 om de wetsevaluatie tezamen met de evaluaties van de deugdelijkheidseisen ook aan dit huis te doen toekomen.

Mijn fractie ziet met belangstelling uit naar de reactie van de initiatiefnemers en die van de regering.

De heer **Schalk** (SGP):
Ik denk dat in de laatste alinea het antwoord verborgen zat op de vraag die ik stelde. Door wie zullen die deugdelijkheidseisen dan getoetst moeten worden en op welke termijn? Binnen nu en vier jaar? Door wie?

De heer **Bruijn** (VVD):
Ik heb daar zelf nog geen concrete termijn aan gekoppeld. Ik ben van plan dat in mijn tweede termijn wel te doen, indien regering en/of indieners zelf niet met zo'n termijn komen.

De heer **Schalk** (SGP):
Dan is duidelijk dat de vraag nadrukkelijk op de tafel achter mij ligt. Zeer bedankt.

☐

Mevrouw **Nooren** (PvdA):
Voorzitter. Het is een groot goed dat in Nederland elk kind recht heeft op goed onderwijs: leraren, schoolleiders en schoolbesturen, maar ook de minister en de staatssecretaris van Onderwijs hebben ieder een rol om ervoor te zorgen dat leerlingen, studenten en ouders erop kunnen vertrouwen dat onderwijs in Nederland zo ingericht is dat het bijdraagt aan de ontplooiing van talenten van alle kinderen. Dat toezicht daarbij hoort, staat niet ter discussie, wel de wijze waarop het toezicht vorm wordt gegeven en de inhoudelijke accenten die daarbij worden gelegd. Het is dan ook goed dat we vandaag spreken over het initiatiefvoorstel van de heren Bisschop, Van Meenen en Rog, gericht op het doeltreffender regelen van dat onderwijstoezicht in het primair, voortgezet en speciaal onderwijs. Als PvdA-fractie ondersteunen we de opvatting van de initiatiefnemers dat leraren en schoolleiders ruimte moeten hebben om hun vak uit te oefenen en dat het versterken van hun professionele ruimte bijdraagt aan het bevorderen van de kwaliteit van het onderwijs.

Er ligt een opdracht bij de politiek en de overheid om leraren en schoolleiders beter in positie te brengen. Dit gaat alleen lukken als we de neiging weerstaan om via wet- en regelgeving de handelingsruimte van scholen steeds weer en steeds op andere gronden in te beperken. De parlementaire commissie-Dijsselbloem heeft op dit punt al in 2008 de vinger op de zere plek gelegd: de overheid moet gaan over het "wat" en het onderwijs zelf over het "hoe". De heer Bruijn had het daar ook al over. In het verlengde hiervan adviseerde de commissie-Dijsselbloem dat de onderwijsinspectie zich primair moet richten op de controle op de wettelijk vastgelegde deugdelijkheidseisen en dat er zo min mogelijk aanvullende kwaliteitseisen zouden moeten worden gesteld. De PvdA-fractie beschouwt het initiatiefvoorstel dat we vandaag bespreken als een belangrijke bijdrage om dit te realiseren.

Mijn fractie dankt de indieners voor hun initiatief en de schriftelijke antwoorden die zij hebben gegeven op de vragen die zijn gesteld over het voorliggende wetsvoorstel. Op een aantal punten heeft mijn fractie nog behoefte aan verheldering om beter zicht te krijgen op de implicaties van het wetsvoorstel in de dagelijkse onderwijspraktijk, de inhoudelijke kaders die gehanteerd worden en de invulling van de rol van de onderwijsinspectie als deze wet wordt ingevoerd.

Het wetsvoorstel is gericht op het verscherpen van het onderscheid tussen de op artikel 23 van de Grondwet gebaseerde eisen voor kwaliteit van het onderwijs in de vorm van deugdelijkheidseisen in de verschillende onderwijswetten, en andere kwaliteitsnormen die niet verankerd zijn in de onderwijswetten. De beoordeling van de inspectie is gericht op de deugdelijkheidseisen. Deugdelijkheidseisen dienen objectief, meetbaar en proportioneel te zijn. Zij kaderen immers de rol van de onderwijsinspectie in. De indieners stellen voor om de inspectie wat betreft kwaliteitsontwikkelingen een stimulerende rol te laten behouden. Over deze aanpak heeft de PvdA-fractie een aantal vragen.

In de afgelopen jaren zien we een positieve ontwikkeling binnen het onderwijs, waarbij een belangrijke impuls aan kwaliteitsontwikkeling vanuit de docenten en scholen zelf komt. Het wordt gelukkig steeds gebruikelijker dat docenten en scholen werken aan kwaliteitsverbetering via bijvoorbeeld intervisie, onderlinge visitatie en eigen onderzoek naar de kwaliteit van het onderwijs en het leerklimaat. Het is goed om te zien dat daar in toenemende mate leerlingen en ouders bij betrokken worden, hoewel de PvdA-fractie vindt dat dit nog meer en beter kan. Hoe beoordelen de initiatiefnemers de activiteiten die in het onderwijsveld op dit moment worden ondernomen op het gebied van kwaliteitsverbetering? Wat maakt dat de initiatiefnemers in hun wetsvoorstel vasthouden aan niet alleen de beoordelende rol, maar ook aan de stimulerende rol van de inspectie, terwijl ze tegelijkertijd aangeven dat juist die dubbelrol tot verwarring leidt in het onderwijsveld? Graag krijgen wij helderheid op dit punt van de initiatiefnemers.

De Onderwijsraad heeft in zijn kennismaking met de commissie voor OCW van deze Kamer aangegeven van oordeel te zijn dat er een driedimensionale beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs moet plaatsvinden. De raad adviseert onder andere een transitie van een smalle naar een brede kijk op onderwijskwaliteit, waarbij het gaat om kwalificatie (maatschappelijke toerusting), socialisatie (traditie, cultuur en praktijk (Bildung)) en persoonsvorming (volwassenheid en democratie). Men ziet een rol van de inspectie voor alle drie elementen. Hoe kijken de initiatiefnemers hiertegenaan? Is de kijk van de Onderwijsraad op het thema "kwaliteit" te verenigen met een tweedimensionaal onderscheid tussen beoordelen en stimuleren, zeker daar een deel van de elementen die de Onderwijsraad benoemt, niet makkelijk te vertalen zijn in maat en getal? We zijn benieuwd naar de wijze waarop de initiatiefnemers, maar ook de staatssecretaris, hiertegenaan kijken, en wat dat betekent voor de vast te stellen deugdelijkheidseisen.

Kern van het wetsvoorstel is dat scholen uitsluitend worden beoordeeld op heldere, op wetgeving gebaseerde deugdelijkheidseisen. Wat mijn fractie betreft begint dat met volstrekte helderheid over de aard, omvang en inhoud van deze eisen. In de memorie van antwoord hebben de initiatiefnemers aangegeven verbaasd te zijn dat een actueel overzicht van deugdelijkheidseisen ontbreekt. Mevrouw De Vries sprak daar ook al over. Zij hebben aanbevolen dit overzicht op korte termijn te ontwikkelen. In de schriftelijke antwoorden geeft de regering aan dat de deugdelijkheidseisen voor de zomer van 2016 worden gewogen op hedendaagse toepassing, consistentie en effectiviteit van het toezicht, en dat dan wordt gekeken of de deugdelijkheidseisen moeten worden aangepast. De PvdA-fractie wil graag van de staatssecretaris weten waar de regering bij de doorontwikkeling van de deugdelijkheidseisen rekening mee gaat houden. Gaat de onlangs gepresenteerde visie Ons Onderwijs 2032 hier al een rol in spelen?

Mijn fractie is van mening dat dit wetsvoorstel pas goed uitvoerbaar zal zijn als er een actuele set deugdelijkheidseisen is vastgesteld. Bovendien vindt mijn fractie dat scholen minimaal een jaar de tijd moeten hebben om aan de gestelde eisen te kunnen voldoen. Onderschrijven de indieners deze zienswijze? Aan de staatssecretaris wil ik vragen of de regering, gezien het voorafgaande, bereid en in staat is om het geactualiseerde overzicht van deugdelijkheidseisen voor juli 2016 voor te leggen aan de beide Kamers, zodat deze eisen de basis kunnen vormen voor het toezicht vanaf 2017. Welke invoeringsdatum stelt de regering voor voor dit wetsvoorstel?

Onder andere de Raad van State adviseert om wat betreft deugdelijkheidseisen en kwaliteitseisen scherpe keuzes te maken. In lijn met het wetsvoorstel dat we vandaag bespreken, is het aan de onderwijsinspectie om de deugdelijkheidseisen te vertalen in een zogeheten onderzoekskader. Op de website van de inspectie is te zien hoe zij zich voorbereidt op haar nieuwe rol. Het is zeer te waarderen dat de onderwijsinspectie tijdig inspeelt op het wetsvoorstel en nu al nadenkt over de implicaties voor zowel de procesmatige als inhoudelijke aspecten van haar werk. Tegelijkertijd roept het concept-onderzoekskader voor 2017 bij mijn fractie vragen op. Voor zover wij kunnen overzien, wordt er geen scherp onderscheid gemaakt tussen de deugdelijkheidseisen en de overige kwaliteitsaspecten. Deelt de staatssecretaris onze opvatting dat het wenselijk zou zijn om het onderzoekskader specifiek te richten op de beoordelende aspecten van het toezicht? Zo ja, welke mogelijkheden ziet de regering om dit te realiseren? Zo nee, op welke wijze denkt de staatssecretaris verwarring in het onderwijsveld te voorkomen over het verschil tussen de beoordelende en de kwaliteitsbevorderende aspecten in het werk van de inspectie? Verder vraagt mijn fractie zich af of het wetsvoorstel consequenties heeft voor de aard, inhoud en betekenis van de thema-onderzoeken die de inspectie uitvoert. Graag krijgen wij hierover helderheid van de staatssecretaris.

Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid voor scholen om bij de bestuursrechter beroep aan te tekenen tegen een inspectierapport op basis waarvan de school het predicaat "zeer zwak onderwijs" krijgt. De PvdA-fractie vindt dit rechtvaardig gezien de verstrekkende effecten van een negatief inspectieoordeel, waaronder imagoschade voor de school. Wel vragen we ons af welk effect het openen van deze juridische weg zal hebben op de wijze waarop de inspectie haar werk zal doen en de manier waarop scholen zich gaan voorbereiden op een inspectiebezoek. Het is denkbaar dat de inspectie, nog meer dan nu al het geval is, het accent gaat leggen op de onderbouwing in de vorm van "het aantoonbaar zijn" van haar oordeel. Hiermee gepaard zou kunnen gaan dat de onderwijsinspectie, nog meer dan nu, eisen gaat stellen aan wat scholen op welke wijze vastleggen. Zo kan een spiraal van — in de ogen van de PvdA fractie — ongewenste bureaucratisering ontstaan. Op welke wijze denken de initiatiefnemers en de regering dit te voorkomen? Welke mogelijkheden zien zij om de rechtsgang mogelijk te maken en tegelijkertijd onnodige bureaucratisering tegen te gaan? Het voorstel van de PvdA-fractie is om dit punt nadrukkelijk een plek te geven in de voorgenomen evaluatie van de wet. Zijn de initiatiefnemers het op dit punt met ons eens en is de regering bereid aan dit onderwerp nadrukkelijk aandacht te besteden in de evaluatie?

Ik kom tot een afronding. Voor goed onderwijs is het belangrijk dat docenten en schoolleiders de ruimte krijgen om hun lesprogramma's zo in te richten dat de ontwikkeling van de kinderen daarin centraal staat en zij zelf bepalen op welke wijze het onderwijs wordt ingevuld. Dit wetsvoorstel kan hier een belangrijke impuls aan geven. Voorwaarde is wel dat volstrekt duidelijk is welke eisen bepalend zijn in de beoordeling van de scholen, dat de rol van de onderwijsinspectie volkomen helder is en dat de nu ingeslagen weg niet sluipenderweg weer wordt verlaten. Daarbij ligt er een opdracht bij onszelf, de politiek, en de onderwijsinspectie om terughoudendheid te betrachten of om, beter gezegd, de verleiding te weerstaan om oordelen over kwaliteitsaspecten van het onderwijs te gemakkelijk te vertalen naar aanvullende beoordelingseisen. Wij zien uit naar de antwoorden van de indieners en de staatssecretaris om beter zicht te krijgen op de waarborgen die het wetsvoorstel heeft om dit waar te maken.

☐

Mevrouw **Gerkens** (SP):
Voorzitter. De laatste alinea van mevrouw Nooren resoneert bij mij nog een beetje na. Die is mij echt uit het hart gegrepen.

Allereerst feliciteer ik de indieners met het initiatiefwetsvoorstel dat hier vandaag voorligt. De initiatiefnemers proberen te breken met het afrekenonderwijs, waarin alleen de leerresultaten als duidelijke meetlat worden gebruikt en waarin alle andere kwaliteiten als doel slecht meetbaar zijn voor de inspectie. Als middel daarvoor gebruiken de indieners het schoolplan, een al jaren bestaand instrument dat inderdaad over het algemeen een slapend bestaan in de la leidt, zoals de indieners in hun beantwoording al opmerkten. Maar in het schoolplan zou eigenlijk de kern van het onderwijs van de school verteld moeten worden. Het schoolplan zou de passie van de school moeten weergeven. Onderwijs is zoveel meer dan de Cito-gekte. Dat is volgens mij ook de kern van de boodschap van de indieners. De school met de beste Cito-resultaten hoeft niet per definitie de beste school te zijn. Ik zeg niets nieuws als ik stel dat op school ook een groot deel van de vorming van het kind plaatsvindt. Daarbij spelen hele andere aspecten een even grote rol als de leerresultaten.

De best presterende school in mijn geboortestad Haarlem is de Koorschool. Ik heb die school al weleens genoemd. Tot vorig jaar zat mijn jongste kind op die school. Het is

logisch dat die school de beste presterende school is want daar worden de hoogste Cito-scores gehaald. De school besteedt echter 200 uur van de lessen aan muziek. Er is een voorselectie voordat de kinderen daar komen, want zij moeten sneller door de leerstof heen kunnen. Is het daarmee per definitie de beste school? Nee, dat is niet zo. Waarschijnlijk zullen door die voorselectie de beter lerende kinderen op die school zitten. Er is overigens heel veel kritiek op die school als het gaat om het pestbeleid. Dat zou moeten terugkomen in het schoolplan, maar goed, ik denk dat ik duidelijk ben.

Het verheffen van de toetscultuur zorgt ook voor angstige ouders. In het po horen we steeds vaker dat ouders alles op alles zetten om hun kinderen een hoger advies te laten krijgen. Kennis staat als doel voorop en niet de ontwikkeling van het kind. Dat is vreemd, want je zou toch zeggen dat je je kind het beste wilt gunnen. Het beste gunnen is niet altijd het hoogst mogelijke onderwijs halen; dat is kijken naar het kind. De indieners willen meer aandacht geven aan het geheel van het aanbod van een school, maar hoe meet je de inhoudelijke keuzes die een school maakt op dit gebied? Daar hebben de indieners dus het schoolplan voor gekozen. Dat staat in dit wetsvoorstel centraal bij de toezichthoudende functie van de onderwijsinspectie. De inspectie moet gaan controleren door het gesprek aan te gaan aan de hand van het schoolplan. Zo kan de school weer zijn eigen beleid voeren en zijn eigen accenten leggen op het onderwijs. Hierdoor komt volgens mijn fractie het plezier van het onderwijs inderdaad weer terug waar het hoort, namelijk op de school zelf. Dat is ook de insteek van de indieners; niet de inspectie bepaalt wat goed is, maar de Kamer stelt de basis vast en de school maakt de taart af, om het maar even metaforisch te zeggen. Dit wetsvoorstel geeft de inspectie de mogelijkheid om te controleren of het papieren schoolplan in de praktijk goed uitwerkt. Ook dat is toe te juichen, want er zijn nog steeds ouders die kiezen op basis van een schoolplan en die in de loop van het jaar teleurgesteld worden, omdat het schoolplan in de praktijk nog steeds in de la ligt te slapen. Dat kan met dit wetsvoorstel niet meer.

De indieners van het wetsvoorstel zijn kritisch over de 75 indicatoren. Ik heb die eens doorgenomen en ik ben het met de indieners eens dat er zeer vage omschrijvingen in staan, die bovendien geen garantie geven voor een goed resultaat. Het hebben van een pestbeleid — ik noemde dat net — garandeert immers nog niet dat het wordt uitgevoerd. Ook zijn sommige indicatoren niet altijd in het belang van het kind. Juist dat laatste wringt nog weleens met iets wat zou moeten horen bij goed onderwijs, namelijk het beste voorhebben met het kind. Misschien is het beter voor dat kind om niet in acht jaar maar in negen of tien jaar het po te doorlopen. Laat ik aan dat laatste voorbeeld vasthouden. Begrijp ik het goed dat de indieners zeggen dat dit inderdaad mogelijk is zolang de school kan beargumenteren waarom die het in het belang van het kind acht en dat dit dus niet gebeurt, omdat de kwaliteit van het onderwijs slecht is? Ik krijg daar graag een reactie op van de indieners.

De indieners poetsen de deugdelijkheidseisen verder op. Die moeten centraal staan bij het toezicht en niet de uitkomsten van de Cito-toets. Mijn partij strijdt voor gelijkwaardigheid van mensen. Bij gelijkwaardigheid horen gelijke kansen. Dat betekent dat de toegang tot belangrijke zaken zoals onderwijs voor iedereen gelijk moet zijn, maar ook dat het onderwijs in de basis van gelijke kwaliteit moet zijn. Kort gezegd, ieder kind heeft recht op goed onderwijs. Het is de taak van de overheid om dat te kunnen garanderen. Het is niet de taak van de overheid om vervolgens tegen de ouder te zeggen dat die school of die school nog beter is dan de andere. Ik vond de oliebollentestvergelijking in de beantwoording van de indieners heel erg mooi. De overheid zorgt voor de controle van de voedselveiligheid en het Algemeen Dagblad mag zeggen welke oliebol het het lekkerst vindt, waarbij men bij de oliebol weet dat de smaken nog weleens verschillen. De oliebollentest is namelijk een consumententest; de consument bepaalt. Laat de consument dan ook bepalen welke van die prima scholen zijn of haar voorkeur heeft. Het predicaat "excellente school" voedt de prestatiegerichte ouders, over wie ik het aan het begin van mijn betoog had. We hebben straks niet alleen ouders die strijden om maar vooral geen vmbo-t-advies te krijgen, maar ook ouders die vooral maar dat kind op die excellente school willen krijgen.

Ik ga een anekdote vertellen. Tot dit schooljaar gaf ik les op een aparte leerweg voor hoogbegaafde kinderen op een atheneum. In een tussenuur sprak ik een lerares Engels. Zij was heel erg druk bezig met haar tentamens. Ik vroeg haar of zij veel werk had en of zij het druk had. Zij vertelde mij dat zij meer werk had dit jaar omdat er een blinde leerling was gekomen. Deze leerling kwam uit het noorden van Noord-Holland en had een havodiploma gehaald. Zij wilde heel erg graag naar het vwo, maar zij was blind en geen enkele school in haar regio wilde haar aannemen, omdat zij blind was. Mijn school zei onmiddellijk "ja" op deze vraag. Dat is in mijn ogen een excellente school. De toekomst en de erkenning die deze school gaf aan deze individuele leerling zijn niet te meten; daar kan geen lijstje van eisen tegenop. Sterker nog, de aandacht die dit kind vraagt, kan niet gegeven worden aan de extra kwaliteitseisen, maar toch, nee juist, is dit een school om trots op te zijn. Dat geeft aan dat predicaten niets zeggen en dat zij eerder averechts kunnen werken. Een excellente school krijgt meer vrijheid om zijn onderwijs in te richten, maar dat kan in mijn ogen met dit wetsvoorstel veel beter worden gedaan. Zijn de indieners het met mij eens dat de ruimte die de scholen door dit wetsvoorstel krijgen effectiever en voor een grotere groep bereikbaar is dan de paar scholen die excellent genoemd gaan worden? Als dit zo is, zijn de indieners het dan ook met mij eens dat de praktijk "excellente school" strijdig is met de uitgangspunten van deze wet? Ik heb hierover een motie klaarliggen, maar ik wacht graag even op de reactie van de indieners.

Ik rond af. Mijn fractie spreekt haar complimenten uit voor de indieners en de stappen die zij met dit wetsvoorstel willen zetten om de school het onderwijs terug te geven. Wij staan positief tegenover het voorstel en wij hopen dat het predicaat "excellente school" hiermee snel verleden tijd is.

☐

De heer **Schalk** (SGP):
Voorzitter. Ik mag vanmiddag mede namens de ChristenUnie het woord voeren. We kunnen dus constateren dat mijn fractie meer dan verdubbeld is vanmiddag. Het doet mij deugd om de indieners van dit wetsvoorstel namens beide fracties van harte te feliciteren met de indiening. We hopen op een mooie bespreking in dit debat.

In 1987 was ik als jong broekie directeur van de basisschool De Wegwijzer in Berkenwoude. Tussen de middag deed ik mee met een potje trefbal op het schoolplein. En toen stond daar plotseling een wat oudere heer op de stoep van het schoolgebouw: de inspecteur.

Ik meen dat het die keer was dat ik met hem in gesprek raakte over een aantal onderdelen van het schoolwerkplan, zoals dat destijds genoemd werd. Tot mijn verbazing begon hij bij een aantal onderwerpen te vertellen hoe dat in het schoolwerkplan genoteerd zou moeten worden en welke aanpak daarvoor nodig was. In eerste instantie luisterde ik uiteraard vol ontzag, totdat het me te gortig werd. Immers, als ik alles zou beamen, dan haalde ik me nogal wat op de hals. Vandaar dat ik op zeker moment de stoute schoenen aantrok en zei: "Dat zou inderdaad een van de mogelijke manieren kunnen zijn". Het gesprek viel even stil. En daarna had ik geen last meer.

Aan dit voorval dacht ik in de aanloop naar de behandeling van dit wetsvoorstel, dat gericht is op het bevorderen van de kwaliteit van het onderwijs langs twee belangwekkende routes, namelijk door de vrijheid van professionals beter te waarborgen en door de uitoefening van het toezicht doeltreffender te regelen.

Bij dit wetsvoorstel passen complimenten voor de indieners. Het is hun gelukt om helder voor het voetlicht te brengen waar de schoen wringt als het gaat om de professionele ruimte voor hen die het onderwijs daadwerkelijk vorm en inhoud geven, namelijk de man en de vrouw voor de klas. En de indieners hebben in de memorie van toelichting overtuigend aangetoond dat er scheefgroei is ontstaan in de verhouding tussen overheid, inspectie en scholen voor wat betreft het toezicht. De ontstane mix van deugdelijkheidseisen en kwaliteitsaspecten heeft geleid tot een inspectie die vooral beoordeelt vanuit kwaliteitsnormen die vaak geen wettelijke basis hebben, in die zin dat ze geen onderdeel zijn van de onderwijswetten.

Een en ander leidt tot problemen, zoals bij de aspecten waarover al dan niet verantwoording moet worden afgelegd, bij de didactische vrijheid voor de professional waarin door de inspectie sturend wordt opgetreden of bij de druk door normerend op te treden op het punt van opbrengstgericht werken. Het zijn allemaal waarschuwingslampen die door de indieners op oranje zijn gezet. En terecht, zeker ook gelet op de kaders van grondwetsartikel 23 over de vrijheid van onderwijs, dat de fracties van SGP en CU graag hoog houden. Vandaar dit wetsvoorstel, waarin naast de structuur van het onderwijstoezicht ook de inhoud van dat toezicht op orde moet komen.

Het wetsvoorstel wil niet tornen aan de kerntaken van de inspectie, maar zet ze wel weer in de juiste volgorde en brengt ze terug tot de juiste proporties. De eerste kerntaak is het beoordelen van de naleving van de deugdelijkheidseisen. Daarbij gaat het om de naleving van de bij of krachtens de onderwijswetten gegeven voorschriften. Het draait hier dus om de door de wetgever gelegitimeerde maatstaf. Het beoordelend karakter van deze taak kan juridische gevolgen hebben. De tweede taak van de inspectie is de stimulerende taak. Daarmee wordt beoogd het bevorderen van de ontwikkeling van het onderwijs. Dit is dus niet normerend en draagt geen verplichtend karakter. Er kunnen geen juridische gevolgen uit voortvloeien. Dat is helder, maar ook is helder dat de indieners vinden dat de inspectie de laatste jaren deze beide kerntaken had vermengd en zelfs deels had verwisseld. Ik heb een vraag aan de indieners op dit punt. Op welke wijze kan voorkomen worden dat bij nieuwe wetgeving onduidelijkheid ontstaat over de taak van de inspectie? Met andere woorden: is het de bedoeling dat in toekomstige wetsvoorstellen steeds wordt vastgesteld of het gaat om zaken die te maken hebben met deugdelijkheidseisen die beoordeeld moeten worden of dat het meer onder de stimulerende taken valt? Ik heb ook een vraag aan de regering: hoe dient de wetgever in de toekomst te borgen dat controleren en stimuleren elkaar niet bijten maar versterken?

Blijkbaar vonden de indieners het niet voldoende om alleen de kerntaken weer scherp te krijgen, maar stellen zij voor om de kwaliteitsaspecten uit de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) te schrappen en de deugdelijkheidseisen te handhaven, zoals eisen aan onderwijstijd, kerndoelen, burgerschap, leerresultaten, leerlingenzorg en examinering. Opvallend daarbij is dat de initiatiefnemers nu inhoudelijk niets zeggen over de deugdelijkheidseisen, maar wel vinden dat ze moeten worden herijkt. Uit oogpunt van zorgvuldigheid onthouden zij zich van een oordeel hierover. De vraag is of dit verstandig is geweest, want de inspectie ontwikkelt inmiddels een beoordelingskader of onderzoekskader dat wel vragen oproept. Ik kom daar zo op terug. Voor nu heb ik de volgende vragen op dit punt aan de regering. Op welke termijn zal de herijking van deugdelijkheidseisen plaatsvinden, wie zullen daarbij betrokken worden, wat zijn belangrijke randvoorwaarden en op welke wijze wordt het parlement geïnformeerd over het eindresultaat?

Een belangrijke vraag is nog hoe de inspectie nu eigenlijk beoordeelt. De termen "voldoende" en "niet voldoende" zijn eigenlijk verwarrend. De vraag is immers of scholen al dan niet hebben voldaan aan de deugdelijkheidseisen. Door daar de term "voldoende" op te plakken, wordt een soort beoordelend cijfer gegeven: een 6 of een 7. Maar dat betekent meteen dat het nodig lijkt om woorden te zoeken voor een 8 of hoger. Datzelfde geldt voor het oordeel "niet voldoende", met de cijfers neerwaarts. Dit klemt te meer daar de indieners de mogelijkheid willen bieden om te ageren tegen een negatief inspectierapport, door het inspectierapport aan te merken als een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Dat biedt de mogelijkheid om in beroep te gaan. De indieners willen die mogelijkheid overigens alleen bieden als het oordeel "zeer zwak" is gegeven. De vraag is wat nu eigenlijk wordt bedoeld. Heeft de school niet aan de eisen voldaan en is hij zeer zwak, of scoort de school onvoldoende en kan dat zelfs oplopen tot zeer zwak?

De vraag speelt ook de andere kant op: als gesproken wordt over "voldoende", kan dat ook als negatief ervaren worden zolang het predicaat "goed" of "excellent" ook gehanteerd wordt door de inspectie. Hoe kijken de indieners daartegenaan? Aan de regering vraag ik op dit punt: zou het, alles overziend, niet beter zijn om te werken met andere termen als het gaat om het oordeel op het terrein van toetsing van deugdelijkheidseisen? Het gaat er uiteindelijk toch om of er aan de eisen is voldaan of niet voldaan?

Samenvattend stellen de indieners dat het wetsvoorstel leidt tot vier uitgangspunten met betrekking tot het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs. Het zijn kortweg de volgende punten. 1. Toezicht op de kwaliteit van het onderwijs richt zich op de naleving van de wettelijke voorschriften. 2. Elke tekortkoming in de naleving van een wettelijk voor-

schrift is ontoelaatbaar en vraagt om proportionele maatregelen. 3. Aan minimumleerresultaten komt een bijzondere plaats toe. Daarom geldt het uitgangspunt dat sprake is van "zeer zwak onderwijs" wanneer in verband met het tekortschieten van de leerresultaten ook de naleving van een of meer wettelijke voorschriften tekortschiet. 4. In haar stimulerende rol kan de inspectie de ontwikkeling van het onderwijs bevorderen. In dit kader is er geen sprake van verplichtingen, noch van sancties. Ik denk dat het de indieners van dit wetsvoorstel is gelukt om de wetswijzigingen zo te verwerken dat deze vier doelstellingen gehaald kunnen worden. Mijn vraag aan de regering is of zij dat ook zo beoordeelt. Wordt met dit wetsvoorstel het beoogde doel bereikt, namelijk ruimte voor professionals en doeltreffend toezicht?

En dan nu de praktijk. Het is opvallend dat de inspectie in de concept-onderzoekskaders 2017, die tot 29 februari, dus tot gisteren, openstonden voor consultatie, volledig anticipeert op dit initiatiefwetsvoorstel. Een eerste blik in dit 76 pagina's tellende document geeft de indruk dat de inspectie dit wetsvoorstel bij wijze van spreken omarmt en als uitgangspunt gebruikt. Zodra je verder leest, gaan er echter allerlei bellen rinkelen. Ik noem zomaar een paar punten.

In het wetsvoorstel staat het schoolplan centraal; daaraan werd zonet al gerefereerd door mevrouw Gerkens. Dat zie je echter niet terug in het onderzoekskader. Ook wordt niet duidelijk aangegeven of bepaalde onderdelen vallen onder de deugdelijkheidseisen of onder de stimulerende taken van de inspectie. En de inspectie gebruikt andere termen dan in het wetsvoorstel staan. Zo spreekt ze over de "waarborgfunctie" in plaats van over de beoordelende functie van de inspectie. Ook spreekt ze over de "overige aspecten van kwaliteit", terwijl het wetsvoorstel deze formulering bewust schrapt. Is dat nou wel zo verstandig? Er worden in het beoordelingskader verschillende termen gebruikt: bij oordelen gaat het over "onvoldoende", "voldoende" en "goed". Dat klopt toch niet bij wat hoort bij de deugdelijkheidseisen, namelijk of er aan voldaan is, ja of nee? Ook wordt er bij de oordelen onderscheid gemaakt tussen "voldoen" aan de deugdelijkheidseisen en "op overtuigende wijze voldoen". Je voldoet of je voldoet niet, lijkt mij.

Bij de waarderingen, onderdeel van de stimulerende taken, worden termen gebruikt als "kan beter", "voldoende" en "goed", en ook het predicaat "excellent". Bij elkaar zijn er dus drie verschillende kwalificaties van de kwaliteit naast elkaar. Bij "oordelen" zijn dat weer andere dan bij "waarderingen" en bij "predicaten". De vraag is of dit overzichtelijk is voor schoolleiders en schoolbesturen. Waarom kan niet in één oogopslag voor betrokkenen duidelijk worden gemaakt waarin het onderscheid zit tussen wettelijke eisen en andere indicatoren?

Wat ook vragen oproept, is het volgende. Het wetsvoorstel trekt een scherpe lijn tussen oordelen op basis van wettelijke eisen en bevindingen op basis van aanvullende indicatoren. Op basis van het concept-onderzoekskader lijken echter in het oordeel "goed" toch weer beide groepen vermengd te worden. Hoe is dat nu toch mogelijk? Kunnen we ervan uitgaan dat de onderzoekkaders in overeenstemming worden gebracht met de toelichting op de kaders, namelijk dat de term "goed" alleen als zogenoemde waardering gebruikt wordt?

Kortom, het lijkt alsof de inspectie het wetsvoorstel heeft omarmd, maar nog niet op alle punten heeft begrepen. Graag krijgen de fracties van de SGP en de ChristenUnie antwoord op de volgende vraag: hebben de indieners bij de ontwikkelde onderzoekskaders het gevoelen dat de inspectie recht gedaan heeft aan hun initiatiefwetsvoorstel? Zo niet, wat moet er dan gebeuren? Diezelfde vraag stel ik met nadruk aan de regering!

Terug naar het wetsvoorstel. Uit de reacties van de regering blijkt dat het voorliggende initiatiefwetsvoorstel past binnen de denklijn van het regeerakkoord. Met dit wetsvoorstel worden de lijnen voor het onderwijstoezicht helder. Dat moet ook zo blijven. Om dat te monitoren vinden de fracties van ChristenUnie en SGP het van belang om over enige tijd te evalueren of de theorie van de wet strookt met de praktijk van het toezicht. En dan met name om te bezien of de controlerende en stimulerende taken adequaat worden uitgevoerd en van elkaar worden onderscheiden. Is de regering bereid om deze wetswijziging en de uitvoering daarvan te evalueren, en zo ja op welke termijn?

Ik zie uit naar de antwoorden van indieners en regering.

☐

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks):
Voorzitter. Allereerst dank en feliciteer ik graag de initiatiefnemers. Hun jarenlange ervaring in en rondom het onderwijs is herkenbaar in hun inzet om te komen tot een nadere aanscherping van de rol van de inspectie bij het onderwijstoezicht. Dit is een belangrijk onderwerp, dat rechtstreeks voortvloeit uit de Grondwet. Daarin is immers niet alleen gesteld dat het onderwijs een voorwerp is van de aanhoudende zorg der regering, maar ook meer concreet dat de overheid daarop toezicht houdt en er bij wet eisen van deugdelijkheid aan stelt. Die kernelementen uit artikel 23 van de Grondwet worden verder uitgebouwd in een balans om enerzijds te garanderen dat het geven van onderwijs vrij is en anderzijds de kwaliteit en de financiële basis te waarborgen.

Daar begint dan ook meteen de discussie. De initiatiefnemers stellen dat het onderscheid tussen kwaliteit en deugdelijkheid zou moeten worden aangescherpt om oneigenlijke gevolgen van het optreden van de inspectie te verminderen. Heel concreet: als de inspectie een mening heeft over de kwaliteit van het onderwijs op een school, dan moet duidelijk zijn of dat een deugdelijkheidsoordeel is op wettelijke grondslag of een constructief, kwaliteitsbevorderend advies. Het eerste is de strikt toezichthoudende rol, het tweede een secundaire taak van de inspectie.

Nu is het verleidelijk om een filosofisch debat te voeren over de verhouding tussen kwaliteit en deugdelijkheid als begrippen en over de vraag, die ik ook schriftelijk heb gesteld, of een kwaliteitsbevorderend advies niet intrinsiek normerend is. Uit de antwoorden begrijp ik dat dit vooral een kwestie is van woordkeus en semantiek. Dat wij het hierover niet intrinsiek oneens zijn, is al heel wat.

Het lijkt nuttiger om hier vooral te kijken naar de juridische verdeling van verantwoordelijkheden en vrijheden. En dan staat mijn fractie positief tegenover het uitgangspunt van dit wetsvoorstel. Het beter onderscheiden van de beoordeling van de deugdelijkheid en de bevordering van kwaliteit kan er inderdaad toe bijdragen dat het gesprek over kwali-

teitsbevordering met de inspectie inhoudelijker en met meer vrijheid gevoerd wordt, omdat dat gesprek niet onder druk staat van een beoordeling door de inspectie. Althans, dat mag je hopen.

De spannende vraag is natuurlijk of dat ook echt gebeurt of dat we zullen zien dat er alleen nog naar een aantal harde deugdelijkheidseisen wordt gekeken en dat de rest van het gesprek als minder relevant wordt gezien. Dat zou mijn fractie heel erg betreuren; niet het onderscheiden van de twee taken, maar wel als daarmee de bevorderende taak achter de horizon verdwijnt. We horen dan ook graag hoe de regering gaat voorkomen dat het werk van de inspectie beperkt raakt tot het formele toezicht. Hoe zal de bevordering van de kwaliteit gestalte krijgen als dit wetsvoorstel wordt aangenomen?

In dat kader hebben we ook een vraag over de openbaarheid van het stimulerende advies van de inspectie. Mijn fractie begrijpt dat dit niet op dezelfde wijze wordt gepubliceerd als het oordeel over de deugdelijkheid. Maar hoe wordt dat advies dan wel gedeeld? Is het alleen toegankelijk voor de schoolleiding of ook voor de medezeggenschapsorganen? Vallen de adviezen onder de reikwijdte van de WOB, zo vraag ik aan de regering. Kortom, hoe zorgen we ervoor dat die adviezen op de juiste wijze een rol kunnen spelen en hoe voorkomen we dat de constructieve, stimulerende adviezen van de inspectie buiten beeld raken, terwijl we tegelijkertijd ook niet willen dat dit oordelende uitspraken worden? Ik hoor hierop graag een toelichting.

In de schriftelijke ronde hebben we ook al van gedachten gewisseld over het gehanteerde kwaliteitsbegrip. De initiatiefnemers onderschreven het belang van een breed kwaliteitsbegrip, maar zij tekenden daar direct bij aan dat de overheid niet zo'n breed kwaliteitsbegrip zou moeten hanteren, omdat "van een breed kwaliteitsbegrip per definitie ook levensbeschouwelijke overtuigingen, pedagogisch-didactische visies en persoonlijke voorkeuren deel uitmaken", ik citeer. "Om recht te kunnen doen aan de diversiteit in de samenleving is de overheid genoodzaakt een smaller kwaliteitsbegrip te hanteren, waarvan enkel de noodzakelijke voorwaarden voor een voldoende niveau van kwaliteit deel uitmaken" en de rest is aan de school. Vervolgens kan er wel met de school gesproken worden over dat brede kwaliteitsbegrip dat is vastgelegd in bijvoorbeeld het schoolplan, maar dat is dan alleen in het kader van het stimuleren van kwaliteit.

Met alle begrip voor de intenties, dit roept bij mijn fractie toch een paar vragen op. In de eerste plaats bevat het wetsvoorstel een inperking van de indicator "leerresultaten" tot leerresultaten op het gebied van de Nederlandse taal en op het gebied van rekenen en wiskunde. Dat is niet alleen een veel smaller kwaliteitsbegrip, maar het lijkt zelfs helemaal terug te gaan naar de gedachte dat alleen taal en rekenen er werkelijk toe doen en dat alle bredere en meer vormende vakken tweederangs zijn. Wij dachten en hoopten juist dat dit denken nu eindelijk was teruggedrongen. Kunnen de initiatiefnemers nog eens uitleggen waarom zij hiervoor kiezen, terwijl zij in de memorie van toelichting toch echt een andere toon aanslaan?

In de tweede plaats zou mijn fractie graag iets preciezer horen hoe ver die wettelijke grondslag van het toezicht doorwerkt. Het schoolplan is een wettelijke verplichting en dat geldt ook voor de kerndoelen, inclusief het aandacht besteden aan bijvoorbeeld seksualiteit en seksuele diversiteit. Betekent dit nu dat het daarmee deugdelijkheidseisen zijn? Hoe ver gaat dat? De initiatiefnemers suggereren dat wel in zowel de memorie van toelichting als de memorie van antwoord. Ik citeer: "Het wettelijk kader inzake thema's als burgerschap en seksuele diversiteit blijft ongewijzigd en de mogelijkheden voor het toezicht hierop dientengevolge ook." Betekent dat nu dat de inspectie deze wel tot het toezicht in engere zin heeft te rekenen en daarover een oordeel uitspreekt? Of vallen ze buiten het oordeel over de deugdelijkheidseisen? Of klopt de interpretatie dat het schoolplan an sich onder het oordeel valt, voor zover het daarin gaat over de wettelijke eisen, maar dat het verder niet onder de deugdelijkheidseisen valt? Die vraag is voor ons relevant bij de afweging hoeveel er nu de facto gaat veranderen.

In het verlengde van deze vraag zou mijn fractie graag een helder overzicht krijgen van wat nu precies wel en niet tot de deugdelijkheidseisen behoort. Wellicht kan de staatssecretaris deze vraag het beste beantwoorden. Welke spelregels zijn er vastgelegd om te bepalen wanneer een bepaald aspect als deugdelijkheidseis wettelijk verankerd zal worden? Ik kan me zomaar voorstellen dat allerlei fracties in de Tweede Kamer, inclusief die van mijn eigen partij, hun eigen wensenlijstjes hebben die nu allemaal in wetgeving moeten worden vertaald om invloed te krijgen op het toezichtskader. Als dat gaat gebeuren, is dan het middel in potentie niet erger dan de kwaal? Uiteraard doel ik hierbij niet op de voorstellen van mijn eigen partij, maar wel op die van anderen.

Mijn fractie wil graag verheldering van de initiatiefnemers en de staatssecretaris over de vraag of de inspectie wel of niet moet werken met gedifferentieerde oordelen. Voor het oordeel "zeer zwak" wordt een wettelijke basis gelegd in dit wetsvoorstel vanwege de grote rechtsgevolgen. Voor de andere oordelen gebeurt dat niet. Sterker nog: de initiatiefnemers zijn expliciet van mening dat dit onwenselijk is. Als ik hen goed begrijp, staat hun voorstel om de oordelen van de inspectie te verankeren in formele wetgeving, als deze wet is aangenomen, er zelfs aan in de weg om deze andere oordelen te vellen. Maar de staatssecretaris lijkt van mening dat dit nu juist alle ruimte geeft om door te gaan met gedifferentieerde oordelen.

Bij de behandeling in de Tweede Kamer kozen de initiatiefnemers voor de strikt formele redenering dat dit wetsvoorstel daar niet over gaat. Nu snap ik wel dat zij niet graag de staatssecretaris voor het hoofd willen stoten, terwijl zij ook zijn steun voor dit voorstel willen, maar mijn fractie vindt dit wel onbevredigend en meent dat de formele redenering van de initiatiefnemers hier vervalt in formalistische haarkloverij, zeg ik met liefde. Het hele wetsvoorstel is erop gericht om het openbare oordeel van de inspectie te beperken tot die zaken waarvoor een wettelijke grondslag is. Volgens de initiatiefnemers is er toch geen wettelijke grondslag voor die gedifferentieerde oordelen?

Voor de beoordeling van de reikwijdte en dus de impact van dit wetsvoorstel is het naar onze mening essentieel dat deze Kamer helderheid krijgt over de vraag of het ontbreken van een wettelijke grondslag voor de oordelen "zwak" tot "excellent" de regering en vervolgens de inspectie wel de ruimte laat om deze nog te gebruiken. Ik kan mij zowel de argumenten voor het gebruik van die kwaliteitsoordelen als de argumenten daartegen heel goed voorstellen. Maar

de uitkomst van de behandeling van vandaag zou ten minste moeten zijn dat deze Kamer duidelijk maakt of formele wetgeving nodig is als de regering ook de andere oordelen wil laten gebruiken door de inspectie. Daarom wil mijn fractie graag van zowel de initiatiefnemers als de staatssecretaris een reactie op dit verschil van inzicht dat kennelijk tussen hen bestaat en dat mist oproept als het gaat om de doorwerking van dit wetsvoorstel.

Het belang van dit wetsvoorstel ligt voor mijn fractie in de helderder afbakening van de vrijheden en verantwoordelijkheden van scholen, de zowel formele toezichthoudende als stimulerende rol van de inspectie en de rol van de formele wetgever als het gaat om de kaderstelling. Maar de onduidelijkheden over de reikwijdte van de wet en de invulling van de stimulerende taak van de inspectie en de meningsverschillen over de gedifferentieerde oordelen moeten nog wel opgelost worden. Mijn fractie ziet daarom zeer uit naar de antwoorden van de initiatiefnemers en van de regering.

De heer **Bruijn** (VVD):
Ik heb een verhelderende vraag aan de heer Ganzevoort. Als ik het goed begrijp, vroeg hij of het schoolplan ook valt onder de deugdelijkheidseisen. Is het niet juist zo dat het evenwicht hem erin zit dat het schoolplan gaat bestaan uit verplichte en niet-verplichte onderdelen en dat verplichte onderdelen daarvan inderdaad vallen onder de deugdelijkheidseisen, zonder dat toezicht, en dat de niet-verplichte onderdelen vallen onder de stimulerende activiteiten? Zo ja, wat bedoelt de heer Ganzevoort dan met zijn vraag of het schoolplan ook onder de deugdelijkheidseisen valt?

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks):
Dat was precies mijn vraag. Het klopt dat het schoolplan eronder valt voor zover het gaat om de verplichte onderdelen. Maar als dat zo is, wat is dan precies de status van het schoolplan als zodanig? Moeten de andere onderdelen er dan ook in staan? Is het toetsen of de andere onderdelen er wel of niet in staan als zodanig nog een verplicht deel? Of hebben we twee delen van een schoolplan, waarvan één deel verplicht is en het andere op vrijwillige basis? Op dat punt wil ik graag verheldering.

De heer **Bruijn** (VVD):
Als er een verplicht deel en een niet-verplicht deel in zitten, zou de GroenLinks-fractie dat dan steunen? Of vindt zij dat alleen het niet-verplichte deel in het schoolplan moet staan?

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks):
Ik weet niet of ik daar direct een heel duidelijk standpunt over heb. Ik ben met name op zoek naar de scherpte en de reikwijdte: waar liggen precies de grenzen? Ik kan mij beide situaties voorstellen, maar als we het regelen, laten we daar dan wel helderheid over hebben. Toetst de inspectie in oordelende zin of ook het niet-verplichte deel is geformuleerd, zonder een oordeel te hebben over de inhoud daarvan? Of toetst zij alleen maar de delen één tot en met vier en zijn de delen vijf tot en met acht wel onderwerp van gesprek maar geen onderdelen van de toetsing meer? Ik zou daarover graag helderheid willen. Dan weten we waarover we praten.

☐

De heer **Pijlman** (D66):
Voorzitter. D66 heeft met veel waardering kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Wij willen de heren Bisschop, Van Meenen en Rog complimenteren met hun mooie werk dat nu ter finale besluitvorming voorligt in deze Kamer. De initiatiefnemers zijn er bijna! Het compliment geldt zeker ook voor de heer Bisschop, die een mooie, pragmatische coalitie heeft opgetuigd.

Met het voorliggende wetsvoorstel wordt de professionele vrijheid van leraren en scholen verruimd. Daarmee wordt de grondslag voor het optreden van de overheid, in casu de inspectie, verhelderd en wordt de relatie tussen de school, de inspectie, de minister en het parlement herijkt. Bovendien wordt met het wetsvoorstel de scholen een betere rechtsbescherming geboden tegen voorgenomen sancties van de overheid. Dat zijn allemaal belangrijke zaken, maar waar het voor ons werkelijk om gaat en de reden waarom wij dit initiatiefvoorstel ook zo waarderen, is het feit dat daarbij wordt uitgegaan van vertrouwen in het onderwijs. Je zou dit voorstel ook als titel mee mogen geven: van controle naar vertrouwen. En dat is een begin van een ommekeer die in het Nederlandse onderwijs zeer nodig is.

Een aantal jaren geleden bezocht ik Finland om het onderwijssysteem daar te bestuderen. Finland gold en geldt als een voorbeeld voor veel westerse landen hoe het onderwijs georganiseerd kan worden. Na de val van de Sovjet-Unie, waar de Finse economie heel sterk mee was verbonden, stond het land voor grote uitdagingen om een economie op te bouwen die uitging van innovatie en kennis. Op mijn vraag wat nu de eerste stap was geweest om deze omslag tot stand te brengen, werd door mijn gesprekspartners geantwoord: we zetten de inspectie buiten de deur! Kern van het betoog dat volgde was dat kwaliteit niet wordt afgedwongen door de overheid maar door intrinsiek gemotiveerde leerkrachten, die goed geschoold zijn, gesteund worden door hun bestuur en die voorzien worden van toereikende materiële voorzieningen en middelen. Bovendien dient er een klimaat te zijn waarin de leerkracht bereid is zich te verantwoorden, naar de collegae maar ook naar de stakeholders. Horizontale en transparante verantwoording is buitengewoon belangrijk om een cultuur van vernieuwing en verbetering tot stand te brengen.

Ik pleit, voor alle duidelijkheid, niet voor het afschaffen van de inspectie. Die is en blijft in onze context nodig om als verlengde arm van de overheid op te kunnen treden als de eisen die de overheid stelt aan goed onderwijs niet worden nageleefd. Daarnaast kan de inspectie als een kritische vriend bijdragen aan een kwaliteitscultuur in het onderwijs die niet extern afgedwongen maar intrinsiek gemotiveerd wordt. Dit voorstel zien wij als een eerste stap in die richting.

Ik wil de initiatiefnemers ook danken voor de adequate beantwoording van onze vragen in de memorie van antwoord. Goede antwoorden vragen echter om nieuwe vragen en/of opmerkingen. Van die gelegenheid maak ik gebruik.

Met het wetsvoorstel wordt, in het licht van bovenstaande, beoogd onderscheid aan te brengen in de eisen waaraan een school op grond van de wet minimaal moet voldoen als welke onderdelen ruimte bieden voor inbreng van de

school ingebed in de horizontale verantwoording. Dat loopt nu door elkaar heen, waardoor de eigen inzichten van de inspectie een verplicht karakter lijken te hebben. Met het voorstel worden die taken gescheiden. Dit moet zichtbaar worden in de rapportages van de inspectie. Dat is helder. De inspectie doet vanuit eigen inzicht aanbevelingen die de school kan opvolgen maar niet hoeft op te volgen. De dialoog tussen de inspectie en de school zal tot verrijking leiden, is het idee. In de school en met de stakeholders vindt daarover een gesprek plaats. Om dit te laten slagen zijn glasheldere inspectierapporten voorwaardelijk. Zij dienen voor eenieder toegankelijk te zijn. Dat is nu bepaald niet het geval. Mijn vraag aan de initiatiefnemers is: op welke wijze komen deze nieuwe rapportages tot stand? Wordt ermee geëxperimenteerd en ervaring opgedaan?

De Onderwijsraad waarschuwt dat de nieuwe werkwijze er ook toe kan leiden dat scholen zich ervan afmaken en alleen het minimale doen. Kortom, de intrinsiek gemotiveerde kwaliteitscultuur komt dan niet tot stand. Wat is dan in de ogen van de initiatiefnemers de rol van de inspectie? Hoe wordt een dergelijk gebrek aan kwaliteitscultuur zichtbaar gemaakt voor alle stakeholders, zeker ook voor de ouders?

Verschillende fracties, waaronder de D66-fractie, zijn ingegaan op de deugdelijkheidseisen. Zij vormen inmiddels een omvangrijk pakket. Voor het primair onderwijs gaat het bijvoorbeeld om 45 punten, waar de scholen soms heel weinig greep op krijgen. Onzekerheid en interpretaties liggen hier op de loer. Dat zien we direct — mevrouw De Vries sprak daar ook over — bij het in de Tweede Kamer aangenomen amendement-Straus/Jadnanansing over de input van leerlingen op het personeelsbeleid. In feite, en dat betogen de initiatiefnemers ook, is dit weer een nieuwe deugdelijkheidseis zonder dat duidelijk is wat een school hiermee moet of kan. Dit leidt ertoe dat de deugdelijkheidseisen voor de scholen, en soms ook voor de inspectie, een afvinklijstje worden. Speciaal voor deze gelegenheid heb ik mij verdiept in de Vereniging voor Gereformeerd Schoolonderwijs. Die vereniging schrijft op haar website over de deugdelijkheidseisen: "Dit zijn eisen waar een school aan moet voldoen om voor bekostiging in aanmerking te komen." Vervolgens komen de 45 eisen en dan staat eronder: "Deze lijst is handig om geraadpleegd te worden bij inspectiebezoek." Hier heb je het: de afvinkcultuur; en dat bij het gereformeerde bestuur. Zo'n lijst en zo'n kwaliteitscultuur, dat is niet wat wij hier zoeken.

De initiatiefnemers constateren tot hun verbazing dat een helder en actueel overzicht van de deugdelijkheidseisen waar een school zich aan kan houden, ontbreekt. Zij bevelen aan dat dit op korte termijn wordt ontwikkeld. In zijn memorie van antwoord zegt de staatssecretaris dit toe. Zou het daarbij geen goede zaak zijn dat de deugdelijkheidseisen regelmatig worden herzien en in een openbaar debat in het parlement worden besproken?

In diverse pilots wordt geëxperimenteerd met gedifferentieerd toezicht door de inspectie. Het veld lijkt hier blij mee te zijn, maar is tegelijkertijd verdeeld over gedifferentieerde oordelen. De initiatiefnemers, daartoe uitgedaagd, zijn er helder en duidelijk over. Gedifferentieerde oordelen hebben geen meerwaarde voor de onderwijskwaliteit. Zij schrijven dat "met het invoeren van gedifferentieerde oordelen de onderwijsinspectie in vergelijking met andere toezichthouders een vreemde eend in de bijt wordt en dat een dergelijk initiatief de autoriteit van de inspectie niet ten goede komt." Wij krijgen graag een toelichting van de initiatiefnemers op deze stellingname. Bovendien willen wij de staatssecretaris vragen zijn licht hierover te laten schijnen, gelet op het onderscheid dat door dit wetsvoorstel gemaakt wordt tussen de eisen waaraan de school moet voldoen en de aanbevelingen waar de school aan mag voldoen of zich door kan laten inspireren.

De regering antwoordt op mijn vragen over de wijze waarop de pilot gedifferentieerd toezicht wordt geëvalueerd dat nog voor de komende zomer de evaluatie van het schooljaar 2014-2015 aan het parlement zal worden aangeboden. Het gaat dan vooral om de werkbaarheid en de ervaringen met gedifferentieerd toezicht. Voor de komende evaluaties zou mijn fractie graag zien dat met name de werking van het schoolplan veel centraler komt te staan. Dat wordt een veel crucialer document. Door dit initiatiefwetsvoorstel, maar ook in het licht van het gedifferentieerd toezicht, worden het schoolplan, de totstandkoming ervan, de medezeggenschap rondom en de invloed van betrokkenen erop essentieel. Kan de staatssecretaris toezeggen dat daarvoor speciale aandacht zal komen?

Leerkrachten in het primair en het voortgezet onderwijs hebben een sterke behoefte aan een pedagogisch-didactische ruimte waarbinnen zij invulling kunnen geven aan goed onderwijs. Zij zullen daarnaast de horizontale dialoog moeten durven aangaan om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. Dit voorstel is daartoe een goede stap. Wij wachten met vertrouwen de antwoorden van de initiatiefnemers en de staatssecretaris af.

De heer **Bruijn** (VVD):
In het begin van zijn betoog had de heer Pijlman het over de relatie tussen het verticale en het externe, horizontale toezicht. Hij kwam toen met het voorbeeld van Finland. Daar kan ik mij heel goed in vinden, want het onderwijs wordt daar zeer hoog gewaardeerd, maar het leek er even op dat de heer Pijlman een causaal verband legde tussen het vooral steunen op horizontaal, extern toezicht en de kwaliteit van het onderwijs. Voordat dit causale verband door ons wordt overgenomen: de overheid in Finland stelt één eis wel heel duidelijk, namelijk dat vanaf het basisonderwijs tot en met het hoger onderwijs niemand voor de klas mag staan zonder een master's degree. De heer Pijlman zei voorts in dat verband: "Ik schaf de inspectie net niet af", maar hij zag zichzelf wel die kant oplopen. Is het niet juist het evenwicht in het wetsvoorstel, tussen enerzijds het echt strenge toezicht en anderzijds de dialoog, dat mogelijk ook in Finland tot dat goede onderwijs heeft geleid?

De heer **Pijlman** (D66):
Ik zei niet dat wij de inspectie net niet buiten de deur zetten. Ik zei voor alle duidelijkheid dat wij juist in de Nederlandse context, de Nederlandse situatie, niet zonder inspectie kunnen. Er moet wel veel meer evenwicht komen — dat betoogt de heer Bruijn ook — tussen de horizontale verantwoording die nu maar mondjesmaat plaatsvindt en waarvoor je ook heel goed opgeleide docenten nodig hebt, en het extern toezicht. Die dialoog moet veel meer vanuit kracht en zelfvertrouwen tot stand komen, ook voor een pedagogisch-didactische visie. Dat ontbreekt.

De heer **Kops** (PVV):
Voorzitter. Kwaliteit, daar gaat het om, kwalitatief goed onderwijs. Daar is in de Tweede Kamer al veel over gesproken, ook over de definitie van kwaliteit. In de Tweede Kamer werd al snel geconcludeerd dat een eenduidige definitie van onderwijskwaliteit eigenlijk niet goed mogelijk is. Er worden wel minimumkwaliteitseisen aan het onderwijs gesteld. Dat zijn de zogenaamde deugdelijkheidseisen. De initiatiefnemer, de heer Bisschop, heeft die de ruggengraat van de onderwijskwaliteit genoemd, de kern van kwalitatief goed onderwijs.

Wat die kwaliteit allemaal kan inhouden, kan sterk uiteenlopen. Het is maar net wat ouders en kinderen belangrijk vinden en hoe scholen daar vervolgens invulling aan geven. Wetend dat de discussie over onderwijskwaliteit en de definitie daarvan een eindeloze is — we spreken hier over wetten — vraag ik me af of het wel zo verstandig is om de kwaliteitsaspecten overboord te gooien. Hoe reageren de initiatiefnemers op de stelling dat het begrip onderwijskwaliteit daardoor nóg minder concreet wordt en nóg minder goed te vatten is? Het staat immers buiten kijf dat wij met zijn allen goed onderwijs nastreven. Wordt de onderwijsinspectie geen handvatten afgepakt om in te grijpen wanneer dat noodzakelijk is? Graag een reactie.

De eerste algemene indruk van mijn fractie is dat het onderwijstoezicht wordt verduidelijkt, maar ook wordt afgezwakt. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de voorgestelde wijzigingen op de Wet op het onderwijstoezicht. Zo wordt in artikel 4 van de wet met de voorgestelde wijzigingen niet meer klip-en-klaar gesproken over onderwijstoezicht en het uitoefenen van toezicht, maar over het verrichten van haar taken door de inspectie. Waarom deze afzwakking? Wat is er mis met toezicht, want dat wordt althans geïmpliceerd? Wat is er überhaupt mis met de term toezicht?

Artikel 6a van de Wet op het onderwijstoezicht is ook opvallend, vooral de wijziging daarvan. In het eerste lid wordt, althans momenteel, gesproken over de onderwijsinspectie als aanspreekpunt voor personen die van oordeel zijn dat de kwaliteit van het onderwijs tekortschiet. De initiatiefnemers willen dit lid zodanig wijzigen dat de inspectie slechts nog aanspreekpunt wordt voor personen die van oordeel zijn dat de school tekortschiet in de naleving van wettelijke voorschriften. Betreft het hier personen die mogelijk ook een soort klokkenluidersfunctie kunnen vervullen? Hoe dan ook, waarom wordt deze personen de mogelijkheid ontnomen om een kwaliteitsoordeel aan de onderwijsinspectie te melden? Zoals gezegd, is kwaliteit geen neutraal begrip en kan hier op elke afzonderlijke school een individuele invulling aan worden gegeven. Is het dan niet belangrijk om juist hier oog voor te hebben? Waarom dan het begrip kwaliteit overboord gooien, wetend dat de individuele invulling hiervan een school heeft gemaakt wat die is?

Volgens artikel 11 eerste lid van de Wet op het onderwijstoezicht geeft de inspectie momenteel een oordeel over de onderwijskwaliteit én over de naleving van wettelijke voorschriften. Na wetswijziging zal de inspectie slechts nog oordelen over de naleving van wettelijke voorschriften en zal zij haar bevindingen met betrekking tot de onderwijskwaliteit slechts kenbaar maken. Klopt dit? Klopt het dat deze bevindingen dan zonder consequenties kunnen blijven? Slechts het voldoen aan wettelijke voorschriften maakt van een school nog geen goede school met kwalitatief goed onderwijs. Zijn de initiatiefnemers het hiermee eens? Kunnen zij dan nog eens verduidelijken welke positieve effecten van dit wetsvoorstel zullen uitgaan en welke positieve effecten het wetsvoorstel zal hebben op de onderwijskwaliteit?

Dan een praktijkvoorbeeldje. In 2010 heeft het Islamitisch College Amsterdam zijn deuren moeten sluiten. De subsidiekraan werd dichtgedraaid. Prima, vindt de PVV. Dat zou bij alle islamitische scholen moeten gebeuren, maar dat terzijde. De school had al drie jaar te weinig leerlingen. Ook waren de resultaten — met andere woorden: de kwaliteit van het onderwijs — zwaar onder de maat. Bovendien werden de leerlingen met de liniaal geslagen. Welke gevolgen hebben het schrappen van de kwaliteitseisen voor een dergelijke situatie? Wanneer hun wetvoorstel reeds in 2010 in werking zou zijn getreden, had dat dan de beoordeling van het Islamitisch College Amsterdam beïnvloed? Was het dan ook tot sluiting gekomen? Immers, met dit wetsvoorstel zouden kwalitatieve aspecten zoals de effectiviteit van het didactisch handelen buiten beschouwing zijn gelaten. Klopt dat? Zijn de initiatiefnemers dan van mening dat het slaan van leerlingen als "didactisch handelen" geen rol meer mag spelen? Dat kan toch niet zo zijn?

Het zal niet verbazen dat dit voor de PVV belangrijke vragen zijn. Voor het geval de initiatiefnemers zo meteen zeggen dat hypothetische vragen niet worden beantwoord, zal ik de casus van het Islamitisch College Amsterdam even actualiseren. Wat is namelijk het geval? De Stichting Islamitisch Onderwijs wil een nieuwe islamitische school in Amsterdam. Het gemeentelijk bestuur van de stad verzet zich daar al drie jaar tegen. Dat is uiteraard begrijpelijk, maar ook dit even terzijde. In oktober vorig jaar heeft de Raad van State echter besloten dat Amsterdam de islamitische school moet gaan huisvesten. De gemeente heeft nu de hoop gevestigd op het ministerie en heeft de staatssecretaris van Onderwijs verzocht om de komst van de school te blokkeren. En hoe wil Amsterdam de komst van die school blokkeren? Op basis van kwaliteitsaspecten. De gemeente Amsterdam wil dat de onderwijsinspectie de kwaliteit beoordeelt nog voordat de school opengaat. Hoe kijkt de staatssecretaris naar deze casus, in het kader van het voorliggende wetsvoorstel? Hoe kijkt hij naar deze casus, wetende dat er kwaliteitsaspecten zullen worden geschrapt? Welke veranderingen of invloeden uitgaande van het wetsvoorstel ziet hij? Feit is dat islamitisch onderwijs de integratie tegenwerkt. Is dat dan in strijd met de deugdelijkheidseisen of met kwaliteitsaspecten, zo luidt mijn concrete vraag.

Zoals mijn collega in de Tweede Kamer al heeft betoogd, moeten kwalitatieve aspecten centraal staan in het onderwijs. Alleen het afvinken van een lijstje met deugdelijkheidseisen is niet voldoende en maakt van een school dan ook zeker niet per definitie een goede school. Tot slot verzoek ik daarom de initiatiefnemers om nut en noodzaak van dit wetsvoorstel nog even te verduidelijken.

De **voorzitter**:
Dank u wel, mijnheer Kops.

Wenst een van de leden in eerste termijn nog het woord? Ik zie dat dit niet het geval is

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 15.30 uur tot 15.56 uur geschorst.